

University of Groningen

Rapportage tweede interviewronde: Samenwerken aan luchtkwaliteit: de programmatische aanpak nader bekeken Resultaten van de tweede interviewronde

Busscher, T.; Tillema, T.; Arts, E.J.M.M.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Busscher, T., Tillema, T., & Arts, E. J. M. M. (2012). *Rapportage tweede interviewronde: Samenwerken aan luchtkwaliteit: de programmatische aanpak nader bekeken Resultaten van de tweede interviewronde*. Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Samenwerken aan luchtkwaliteit

De programmatische aanpak nader bekeken -
Rapportage 2^e interviewronde

Tim Busscher

december 2011

Colofon

Gegevens over onderzoek

Samenwerken aan luchtkwaliteit: de programma aanpak nader bekeken- Rapportage 2^e interviewronde

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Status versie

Definitief

Onderzoek en rapportage

Tim Busscher (hoofdonderzoeker, eindredacteur). Taede Tillema, Jos Arts

Contactpersoon

Tim Busscher

t.busscher@rug.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Inbedding studie	5
1.3	Werkwijze en verantwoording	7
1.3.1	Interviews	7
1.4	Rapportage en leeswijzer	8
2	Bevindingen praktijkonderzoek	9
2.1	De dag van de waarheid	9
2.2	Monitoren: gedeeld proces, tegenvallend resultaat	10
2.3	Reactie blijft uit	11
2.4	Post...	12
2.5	Zoeken naar een oplossing	13
2.6	Gaan we het halen?	14
3	Analyse	16
3.1	Flexibiliteit in oplossing, zekerheid voor projecten	16
3.2	Monitoring	16
3.3	'Grijze pieten'	17
3.4	Programma vastgesteld, probleem opgelost?	18
3.5	Agenda setting	18
3.6	Netwerk	19
3.7	Belang 'zachte' factoren	19
3.8	Laatste 'harde' ontwikkelingen: ontwikkelingen op andere vlakken	20
4	Conclusie en aanbevelingen	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Reflectie	21
4.3	Conclusies en aanbevelingen	26
	Bijlage A: Literatuurlijst	29
	Bijlage B: Lijst geïnterviewde personen	31

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het verleden heeft Nederland te kampen gehad met grote problemen op het gebied van luchtkwaliteit. Op Europees niveau waren strenge normen afgesproken, terwijl de concentraties fijn stof en stikstofdioxide in grote delen van het land ver boven de norm uitkwamen. Toen de Raad van State hier streng op ging toezien, kwam Nederland, volgens de krantenkoppen, ‘op slot’ te zitten. Vanwege deze combinatie van vervuiling en luchtkwaliteitseisen konden nog maar weinig nieuwe ruimtelijke en infrastructurele projecten worden uitgevoerd.

In Nederland is in 2009 het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) vastgesteld. Dit programma combineert de uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten met een groot aantal gezamenlijke maatregelen. De maatregelen moeten de projecten en externe ontwikkelingen compenseren zodat overal in Nederland tijdig luchtkwaliteitsnormen gehaald worden. Zowel op rijks-, als provinciaal en gemeentelijk niveau worden nu maatregelen genomen.

Met behulp van deze programmatische aanpak wordt de complexe problematiek niet meer versnipperd per project aangepakt. Binnen de scope projecten konden simpelweg niet voldoende maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit fors te verbeteren. In tegenstelling tot een projectaanpak probeert een programma de problematiek in samenhang te bezien en door middel van gedeelde inspanning op te lossen. Een programma probeert een gerichte samenwerking van partijen en projecten richting een overkoepelend doel te bewerkstelligen. In het geval van het NSL is dit een dubbele doelstelling. Aan ene kant is het gericht op “*het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid*”, aan de andere kant moet het “*ruimte [bieden] voor en bijdragen aan de onderbouwing van ruimtelijke projecten*” (Ministerie van VROM, 2009:16).

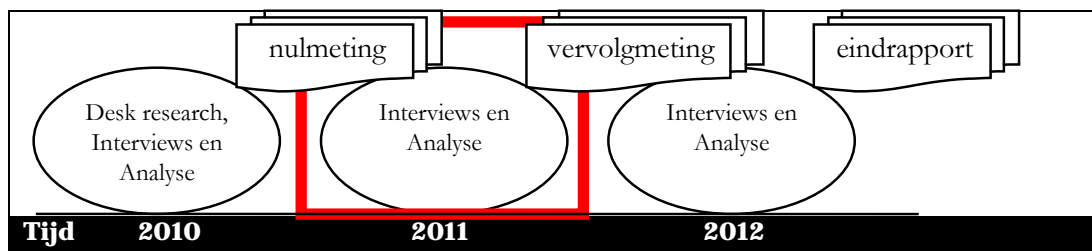
Een dergelijke programma-aanpak lijkt in de praktijk steeds vaker voor te komen. In de beleidsbrief ‘Eenvoudig beter’, waarin de minister van Infrastructuur en Milieu haar speerpunten voor de komende periode uiteen zet wordt gemeld dat naast luchtkwaliteit, “*ook voor [...] stikstof een dergelijke aanpak in recente wetgeving [is] opgenomen*”. De ambities van de minister zijn verder om “*in het kader van de nieuwe wet de programmatische aanpak een brede wettelijke basis geven en andere toepassingsmogelijkheden verkennen*” (Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a).

Hoewel deze programmatische benadering in opkomst lijkt te zijn, is er binnen het ruimtelijk domein weinig empirisch onderzoek naar gedaan wat een programmatische benadering inhoudt. Vandaar dat Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de mogelijkheden van een programmatische aanpak binnen het ruimtelijk-fysieke domein. In samenspraak met het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt onderzoek gedaan naar het gebruik van een programma benadering binnen het luchtkwaliteitsdossier. In dit dossier is met de vaststelling van het NSL voor het eerst het de projectmatige manier van werken ingeruild voor een programmatische aanpak.

1.2 Inbedding studie

Dit onderzoek maakt deel uit van een promotieonderzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen naar de programma aanpak in de ruimtelijke planning. In het kader van dit onderzoek zullen verschillende programma's nader bestudeerd worden. Zo wordt onder andere casestudie onderzoek gedaan naar de Programmatische Uitwerking van de Nota Ruimte, het programma Randstad Urgent en de Programmatische Aanpak Stikstofdepositie. Het unieke aan het onderzoek naar het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is dat dit onderzoek meerdere jaren zal beslaan. Er wordt geprobeerd de totale ontwikkeling van de programma aanpak in beeld te krijgen. Dit betekent dat wordt gekeken naar projectmatige manier van werken vóór het NSL, de totstandkoming van het NSL en de evolutie van een programmabebanding in de praktijk.

Zoals ook figuur 1.1 laat zien, is het onderzoek naar de programmatische benadering in het luchtkwaliteitsdossier opgedeeld in drie ronden die na elkaar plaatsvinden. In 2010 heeft de eerste ronde plaatsgevonden. Deze ronde geldt als nulmeting. Hierin is specifiek gefocust op onderwerpen als de projectmatige manier van werken vóór het NSL, de totstandkoming van het NSL en de verwachtingen die over de programmatische aanpak bestaan bij de betrokken partijen (zie Box 1.1 hieronder en Busscher et al., 2010). Doordat het onderzoek meerdere jaren beslaat kunnen deze verwachtingen naast daadwerkelijke resultaten worden gelegd.



Figuur 1.1 Overzicht onderzoek naar programmatische benadering bij het NSL.

Zoals aangegeven in figuur 1.1 door de rode omlijning, heeft dit rapport betrekking op de tweede ronde. Er is gefocust op het proces wat zich heeft voltrokken vanaf ruwweg het moment van de eerste uitspraak van de Raad van State over het NSL op 31 maart 2010 tot op de dag dat de interviews werden gehouden. In de interviews zijn verschillende onderwerpen belicht. Ten eerste is gekeken naar de samenwerking tussen de verschillende partijen. Hierbij heeft de relatie tussen de centrale en decentrale overheden specifieke aandacht gekregen. Verder is gevraagd naar ontwikkelingen in het wettelijk spoor. Daarnaast zijn ook vragen gesteld die betrekking hadden op technisch-inhoudelijke zaken. In het bijzonder de monitoringtool heeft hierin de aandacht gekregen. Ten slotte is er in vergelijking met de vorige interviews meer aandacht besteed aan organisatorische issues. We hebben hierbij onder andere geprobeerd meer grip te krijgen op het spanningsveld tussen programma- en lijnorganisatie.

In 2012 zal nogmaals naar de stand van zaken in het luchtkwaliteitsdossier worden gekeken. Nadat dit is gebeurd zal een eindrapport met daarin de ontwikkelingen gedurende een lange periode worden beschreven.

Bevindingen 1^e rapport “De programmatische aanpak nader bekeken” in vogelvlucht

In het vorige rapport is dieper ingegaan op de projectmatige manier van werken vóór het NSL, de totstandkoming van het NSL en de verwachtingen die destijds over de programmatische aanpak bestonden.

Op grond van Europese richtlijnen moest Nederland per 1 januari 2005 aan normen voor fijn stof en per 1 januari 2010 voor stikstofdioxide voldoen. Deze Europese normen zijn in Nederland opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit. Daarin stond dat ieder ruimtelijk of infrastructuurproject de normen ‘in acht’ moest nemen. Dit betekent dat per project moest worden onderbouwd hoe men, ondanks de uitvoering van het project, toch aan de normen zou voldoen. Het realiseren van het project moest niet belemmeren dat er op tijd aan de grenswaarden werd voldaan. Echter, toen de Raad van State hier streng op deze regelgeving ging toezien, leverde dat grote problemen op. In grote delen van het land lagen de concentraties ver boven de norm. Op projectniveau konden simpelweg niet zoveel maatregelen worden genomen dat de gehele luchtkwaliteit zou verbeteren, waardoor veel projecten niet meer konden worden uitgevoerd. Nederland zat ‘op slot’. Uiteindelijk is toen een programmatische aanpak ontwikkeld die werd verankerd in de Wet Milieubeheer. Aan de ene kant moet dit programma ervoor zorgen dat de luchtkwaliteit in Nederland verbeterd wordt, aan de andere kant zorgt het ervoor dat ook projecten weer door kunnen gaan. Dit programma is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Verschillende routes zijn bewandeld in de totstandkoming van de programmabenedering van het NSL. Een belangrijke opmaat bleek de stap naar een gebiedsgerichte benadering waarbij verschillende overheden samenwerken. Hoewel in het begin niet overal de intentie bestond om alle betrokken overheidslagen te betrekken bij de oplossing, zijn vanuit de meeste partijen blij met het uiteindelijke resultaat. Het proces in de totstandkoming is door velen met een positief gevoel doorlopen. Met name vanuit de decentrale overheden is het feit dat zij bij de totstandkoming voor het programma zijn betrokken als zeer prettig ervaren. Zij hebben het gevoel gehad dat ze serieus zijn genomen. Er bestaat dan ook een brede basis voor de implementatie. Hierbij heeft ook de monitoringstool een belangrijke rol gespeeld. Deze tool kon namelijk voor het eerst duidelijk maken wat de exacte opgave was en met welke maatregelen de normen konden worden gehaald. Het liet de relatie tussen doel en middel duidelijk zien.

Toch werden in de interviews ook zorgen over het NSL geuit. In organisatorische zin werd dan voornamelijk het feit benoemd dat het vooral het rijk, de provincies en de grote gemeenten zijn die goed doorhebben wat het NSL voor hen kan betekenen, en welke gevolgen dat met zich meebrengt. Bij kleine(re) gemeenten bestaat het idee dat het NSL als programma veel minder leeft. Bovendien bleef het voor velen een vraag hoe het voormalig ministerie van VROM het proces na de monitoring precies zou gaan aansturen. Duidelijkheid hierover was van belang.

Daarnaast kwamen in de eerste interviewronde nog andere aspecten naar voren. In praktische zin wordt er gewezen op het feit dat (toen de interviews werden gehouden) er nog geen enkele jurisprudentie over het gebruik van het NSL beschikbaar was. Dit werd als vervelend ervaren. Bij verschillende partijen werden daarom toch nog, naast het NSL, projectgebonden luchtkwaliteitsrapporten gemaakt. Bovendien bestond bij de geïnterviewde partijen vaak geen duidelijkheid over wat er precies na de uitkomsten van de monitoring gaat gebeuren. In de programmasystematiek speelt de monitoring een belangrijke rol. Deze moet laten zien hoever de praktijk nog af staat van de gestelde doelstellingen.

Een belangrijke vraag was ook hoe met eventuele resultaten uit deze monitoringstool wordt omgegaan. Het was onduidelijk welke houding de verschillende zouden partijen aannemen als uitkomsten minder positief zijn. Uit de interviews blijkt dat veel partijen lijken af te wachten. De verwachting was dat het toenmalige ministerie van VROM, als regievoerende partij, het initiatief zou moeten nemen. Een belangrijke aanbeveling was daarom om constant het vergelijk te blijven zoeken. De andere actoren moesten immers actief bij het NSL betrokken blijven. De participatie moest hoog blijven. Juist vanwege het feit dat na de vaststelling van het NSL bij veel betrokken instanties, nieuwe mensen zich met het luchtkwaliteitsdossier zijn gaan bezighouden, was gedeelde kennis en participatie noodzakelijk. Daarnaast werd er in de interviews op gewezen dat het noodzakelijk was de sfeer van gezamenlijkheid en doelbereiking het NSL hoog te houden. Dat wil zeggen, een positieve sfeer waarin duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid moet nemen. Uiteindelijk is immers de kern van het samenwerkingsprogramma dat ‘we het samen moeten doen’.

Box 1.1: Bevindingen 1^e rapport in vogelvlucht

1.3 Werkwijze en verantwoording

1.3.1 Interviews

Dit praktijkonderzoek is gedaan door diepte-interviews te houden met verschillende betrokken partijen, zowel op centraal als op decentraal niveau. Tabel 1.1 geeft een overzicht van alle geïnterviewde partijen. In vergelijking met de eerste ronde is het aantal geïnterviewden kleiner. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is de insteek verschillend. In de vorige ronde werd vooral gefocust op de manier van werken vóór het NSL en op de totstandkoming ervan. Daarbij waren veel verschillende partijen (zijdelings) betrokken geweest. Veel van die partijen zijn destijds geïnterviewd. Deze ronde heeft echter betrekking op de uitvoering van het NSL. Het aantal betrokken partijen is daardoor navenant kleiner. Ten tweede bleek de “saturatie” veel sneller bereikt te zijn. Zoals Liamputtong en Ezzy (2005) uitleggen is saturatie bereikt wanneer “additional information no longer generates new understanding. At that point, it is time to wrap up the research” (p. 86). Het netwerk rondom het NSL blijkt hecht. Er waren aanzienlijk minder interviews nodig om een min of meer eenduidig beeld te krijgen. Hoewel de lokale praktijk verschilt, worden de algemene contouren in ieder interview onderkend.

Er is geprobeerd eerst een beeld te formuleren dat bestaat bij de decentrale overheden. We hebben op de overheden gefocust waar (nog) problemen met betrekking met luchtkwaliteit bestaan. In grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht bestaan nog problemen met betrekking tot stikstofdioxide. Ook zijn in deze steden door de lokale rekenkamers gedetailleerde onderzoeken gedaan naar de voortgang in het luchtkwaliteitsdossier (zie Rekenkamer Amsterdam, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2011; Rekenkamer Den Haag, 2011; Rekenkamer Utrecht, 2011; Brief G4-rekenkamers, 2011). Als decentrale partner is ook de provincie Zuid-Holland geïnterviewd. Hoewel in alle interviews exact dezelfde vragen zijn gesteld, verschilt de focus af en toe. Bij de gemeenten en de provincie was bijvoorbeeld extra tijd gereserveerd om te spreken over de problematiek met betrekking tot stikstofdioxide. Ook de provincie Noord-Brabant is geïnterviewd. Ook hier heeft men nog resterende knelpunten (zie box 1.2).

In het geval van het NSL spelen twee belangrijke vervuulende stoffen een rol. Dit zijn fijn stof en stikstofdioxide. De norm voor fijn stof moet in Nederland in 2012 overal zijn gehaald en de norm voor stikstofdioxide in 2015. In dit rapport wordt voornamelijk gefocust op het halen van de normen voor stikstofdioxide. Voor veel betrokken NSL partners blijkt dit een ingewikkelde opgave. De monitoring geeft aan dat op veel plaatsen de norm voor fijn stof in 2012 gehaald zal worden.

Echter, in sommige gevallen, zoals in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Utrecht en Gelderland spelen problemen rond het halen van deze norm. In deze gevallen is de luchtvervuiling vaak niet afkomstig van de weg, maar van veehouderijen. Om hiervoor met een oplossing te komen, is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een specifieke aanpak voor fijn stof problemen bij veehouderijen opgezet (zie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011d). Hoewel deze aanpak van belang is voor het slagen van het NSL, is dit specifiek niet meegenomen in de interviews. Hierin is gefocust op grootstedelijke en weginfrastructuur-gerelateerde problematiek en hoe deze binnen NSL-kaders wordt aangepakt.

Box, 1.2: Problemen met fijn stof.

Naast de betrokken overheden zelf, zijn ook interviews gehouden met de overkoepelende organisaties. In het geval van de provincies is dit het Interprovinciaal Overleg (IPO) en bij de gemeenten is dit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Op basis van de interviews die zijn gehouden op decentraal niveau is een beeld geformuleerd. Vervolgens zijn interviews op

rijksniveau gehouden. In dit rapport zullen de verschillen en overeenkomsten in percepties tussen rijk en decentrale overheden duidelijk worden.

Rijk	Provincie	Gemeenten	Private Partijen
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ministerie Infrastructuur en Milieu (2) ➤ Rijkswaterstaat (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Provincie Zuid-Holland (1) ➤ Provincie Noord-Brabant (1) ➤ Interprovinciaal Overleg (IPO) (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gemeente Amsterdam (1) ➤ Gemeente Rotterdam (2) ➤ Gemeente Utrecht (1) ➤ Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Loyens en Loeff adv. (1) ➤ Ploum, Lodder Princen Adv. (1)

Tabel 1.1 Overzicht geïnterviewde partijen

Naast de overheden zijn ook interviews gehouden bij twee private partijen. Beide zijn advocatenkantoren die betrokken zijn bij het gebruik van het NSL in de praktijk. In deze interviews is gefocust op juridische kwesties en de juridische status van het NSL. Echter, ook hier is een geheel interview afgenomen. Wanneer in dit rapport beweringen worden gedaan met een juridische strekking, kunnen die van alle geïnterviewden komen en hoeven die niet noodzakelijkerwijs van de twee juristen te komen.

1.4 Rapportage en leeswijzer

In het rapport worden de resultaten uit de interviews weergegeven. Er is geprobeerd om zo duidelijk mogelijk de opkomende danwel resterende spanningsvelden in het luchtkwaliteitsdossier te laten zien.

Dit gebeurt in hoofdstuk twee aan de hand van een chronologische uiteenzetting van de ontwikkelingen in het programma. Hierbij zijn de punten die naar voren kwamen in de interviews als leidraad genomen. Er worden hierbij verschillende onderwerpen behandeld. Hoewel niet expliciet, wordt onderscheid gemaakt tussen juridische en technisch-inhoudelijke onderwerpen komt de samenwerking tussen de partijen aan bod.

In hoofdstuk drie wordt dieper op deze onderwerpen ingegaan. In dit hoofdstuk worden enkele belangrijke ontwikkelingen geïdentificeerd en wordt geprobeerd het belang hiervan nader te duiden. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelingen in de monitoringstool, het belang van luchtkwaliteit op de politieke agenda en het netwerk van betrokken personen.

In hoofdstuk vier wordt ten slotte de SWOT-analyse die gemaakt is in het eerste rapport vergeleken met de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Op basis hiervan worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2 Bevindingen praktijkonderzoek

2.1 De dag van de waarheid

Woensdag 31 maart 2010 was waarschijnlijk voor veel mensen een dag als zovelen. Opvallende nieuwsfeiten waren een aanslag in Tsjetsjenië en de uitslag van een ANWB-onderzoek naar de kilometerheffing. De uitslag van het onderzoek was verassend. Bijna 70% van de ondervraagde ANWB-leden was voor het betalen voor het gebruik in plaats van het bezit van de auto. Op 31 maart werd echter ook uitspraak gedaan door de Raad van State in de eerste zaak waarbij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) gebruikt was als onderbouwing voor een project. In dit geval was dat de realisatie van een fly-over en de reconstructie van het 24 Oktoberplein in Utrecht. Dit was een bepalend moment. Een gemeenteburgemeester vertelt *“het was onzeker. Er was twijfel. Die is er, denk ik, bij iedere partij wel geweest. Er was niemand die dacht: dit gaat per definitie werken, al hadden we natuurlijk wel goede hoop”*. In nachtmerries kwam voorbij dat de Raad van State zou zeggen: *“hoe heb je dit wettelijk gezien mogelijk kunnen maken?”*. De luchtkwaliteits-wereld keek gespannen toe. Men was dan ook blij toen het tegenovergestelde waar bleek te zijn. De Raad van State accepteerde het NSL als onderbouwing voor het project. Sinds deze uitspraak heeft het NSL in nog 27 andere zaken bij de Raad van State gefungeerd als onderbouwing op het gebied van luchtkwaliteit (www.raadvanstate.nl). Van deze zaken speelden 13 op gemeentelijk niveau, 2 op provinciaal en nog een keer 13 op rijksniveau.

In deze zaken is door appellanten op basis van bijvoorbeeld de kritische nulmeting van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM, Wesseling en Beijl, 2010) kritiek geleverd op de berekeningswijze, uitgangspunten en grondslagen van het NSL. Er werd gewezen op de kwaliteit van de invoergegevens. Die was niet altijd even goed. Zoals een juridisch expert omschrijft: *“rijp en groen door elkaar heen”*. Hier is de Raad van State niet in mee gegaan. Een juridisch expert beschrijft: *“De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt erg genegen om te zeggen: stel dat er fouten in zitten, dan hebben we de monitoringstool, waarin wordt uitgegaan van de juiste intensiteiten. Mocht het nu nog niet goed zijn, dan komt het aan het eind van de rit wel goed”*. In alle gevallen heeft het NSL succesvol gefungeerd als onderbouwing. Hiermee lijkt de Raad van State het NSL *“te hebben omarmd”*, zoals een rijksambtenaar stelt. *“De Raad van State gaat uitdrukkelijk uit van de assumptie dat we nu niet voldoen, maar dat we in 2015 met z’n allen wel voldoen. Daar is natuurlijk ook de hele systematiek op geënt. Dat je met z’n allen maatregelen treft zodat je per saldo in 2015 voldoet”*, aldus een juridisch expert. Hiermee lijkt de Raad van State ruimte te geven: *“we hebben een plan, maar afhankelijk van de situatie kan dat tussentijds worden gewijzigd”*, aldus een juridisch expert. De programmasystematiek heeft flexibiliteit gecreëerd, maar tegelijkertijd zekerheid voor projecten. In de uitspraken van de Raad van State is terug te vinden dat sinds 31 maart 2010 het NSL in 28 zaken succesvol als onderbouwing op het gebied van luchtkwaliteit heeft gefungeerd. Hiermee lijkt de programma-systematiek te werken. Het NSL volstaat als onderbouwing van een project. Echter, juridisch experts wijzen er op dat de programmatische aanpak zich enkel binnen juridische kaders als systeem heeft bewezen. *“Het is nu aan de inhoud om te bewijzen dat het ook inhoudelijk zo werkt. Het systeem valt of staat met het uiteindelijk halen van de grenswaarden.”*

2.2 Monitoren: gedeeld proces, tegenvallend resultaat

Om inzicht te krijgen in de voortgang in het halen van de grenswaarden wordt er binnen het programma jaarlijks gemonitord. In 2010 gebeurde dat voor de eerste keer. Van te voren zijn uitgangspunten vastgesteld (OpdenKamp Adviesgroep, 2008) en is een gezamenlijke planning van de monitoring ontwikkeld en neergelegd in het Draaiboek Monitoring NSL (Davison en Wester, 2009). De planning kreeg vorm rondom twee mijlpalen: het beschikbaar komen van de kaarten met daarin de achtergrondconcentraties (de GCN-kaarten) in het voorjaar en de oplevering van het monitoringsrapport aan de Tweede Kamer in het najaar.

Interviews maken echter duidelijk dat feitelijk en gepland verloop van het proces niet helemaal overeen kwamen. Zoals wordt gemeld in de evaluatie van de monitoringsronde (DHV, 2010) was er sprake van een *“verstoorde procesgang en planning”* (p. 11). Uit deze gezamenlijke evaluatie blijkt dat dit vooral te wijten was aan de tegenvallende technische kwaliteit in eerste instantie en het feit dat de monitoringstool nog moest worden doorontwikkeld tijdens het gebruik. Gedurende het proces waren veel aanpassingen nodig. Zoals een rijksambtenaar stelt: *“we moesten in het proces voortdurend denken, geven we nu nog ruimte om te herstellen of gaan we verder. Daarbij speelde ook de ICT-kant een belangrijke rol. Dat ging langzamer en was moeilijker dan gedacht. De frictie tussen gelegenheid geven voor herstel en doorgaan met het proces was eigenlijk continu een vraag waar wij mee bezig waren”*. Opvallend is dat in de interviews met mensen werkzaam op decentraal niveau wordt onderkend dat het een lastig proces was. Toch lijkt iedereen zowel in de interviews als in de monitoringevaluatie (DHV, 2010) begrip op te kunnen brengen voor het feit dat het niet perfect is verlopen. Tijdens de monitoring wordt gewerkt met enorme hoeveelheden data. Een provinciaal ambtenaar vertelt: *“wij krijgen elk jaar de taak om onze gegevens te controleren. Laten dat bij onze provincie eens drie miljoen gegevens zijn. We hebben dit jaar, met twee man, binnen drie weken alles moeten controleren; dat gaat dus niet. Er zitten altijd fouten in. Het hele model bestaat volgens mij uit 25 miljoen gegevens. Als daarvan maar 1 miljoen niet helemaal op elkaar aansluiten, dan is het in onze ogen redelijk goed”*.

Nadat alle data was verzameld, werden eerst conceptrapportages opgesteld. Die zijn uitgebreid besproken in landelijk overleggen. Discussiepunten hadden vooral betrekking op de presentatie van de monitoringsresultaten. Zo was er bijvoorbeeld discussie over ‘foute knelpunten’. *“Fout in die zin dat toetspunten waren toegevoegd, ook plaatsen waar dat niet nodig was”*, aldus een provinciaal ambtenaar. In de monitoringstool zijn rekenpunten opgenomen waarop de luchtkwaliteit wordt berekend. Die zitten overal in het model. In Nederland wordt echter op basis van de Europese richtlijn ook gebruik gemaakt van het toepasbaarheidsbeginsel en het blootstellingscriterium. Dit betekent dat op plaatsen als defensierterreinen en spoordijken de luchtkwaliteit niet hoeft te worden beoordeeld, omdat hier geen mensen permanent verblijven. Toch liggen in deze gebieden wel rekenpunten. Er is veel discussie geweest over de vraag of alle overschrijdingen op rekenpunten moeten worden gepresenteerd, of alleen *“relevante overschrijdingen”*, zo vertelt een provinciaal ambtenaar. Ander discussiepunt was de vraag of de monitoringsrapportage bijvoorbeeld een verwachting moest bevatten of de normen overal wel of niet gehaald werden. Vanwege het politieke karakter van dit soort uitspraken is uiteindelijk besloten om dit niet in het monitoringsrapport zelf te zetten. *“De monitoringsrapportage wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, met een brief van de minister of staatssecretaris. In die brief, daar kun je dat soort politiek gevoelige kwalificaties meegeven. Dat is daarvoor de plek. Die brief. Niet het monitoringsrapport”*, aldus een gemeenteambtenaar.

Het evaluatierapport van de monitoring (DHV, 2010) maakt duidelijk dat het eerste monitoringsjaar een intensieve leerervaring is geweest. Uiteindelijk heeft men dit positief af kunnen sluiten. Hoewel het monitoringsproces uiteindelijk positief wordt beoordeeld, kan dit niet worden gezegd van de uiteindelijk resultaten die uit de monitoring naar voren kwamen. De resultaten “*vielen gewoon vies tegen*”, zoals een gemeenteambtenaar het verwoord. Het werd al snel duidelijk dat uit de monitoring extra knelpunten naar voren zouden komen. Met betrekking tot het hoofdwegennet viel de situatie nog mee. Daar spelen nagenoeg geen fijn stof problemen. Maar, zoals een rijksambtenaar duidelijk maakt, “*voor stikstofdioxide ligt het beeld genuanceerder. Hier zijn nog wel knelpunten, maar is het beeld aanzienlijk beter dan bij de vaststelling van het NSL gedacht. Dat is op zich natuurlijk een hele positieve ontwikkeling. Dat betekent dat er minder maatregelen nodig zijn. Hoe minder maatregelen er nodig zijn, hoe beter het is.*”

Wanneer naar de situatie in de grote steden wordt gekeken, leeft daar een ander sentiment. Men heeft te kampen met meer knelpuntkilometers met bovendien zwaardere overschrijdingen. Deze tegenvallende resultaten worden voor een groot deel toegeschreven aan nieuwe inzichten in berekening van de achtergrondconcentraties. Op basis van een studie uitgevoerd door Ligterink et al. (2009) van TNO waarbij “*rechtstreeks op de weg onder praktijkomstandigheden kan worden gemeten*” (Velders et al., 2010:16), wordt duidelijk dat er grote verschillen zitten tussen de fabrieksvoorschriften die gelden voor motoren met een EURO V-normering en de werking hiervan in de praktijk. Op basis van deze studie is de raming van stikstofdioxide uitstoot fors hoger dan waarmee in 2009 is gerekend. Daar komt bij dat in de berekening van de achtergrondconcentraties door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ook andere nieuwe inzichten zijn meegenomen. De bijbehorende beleidsstudie meldt dat “*verbeterde inzichten in de toename en samenstelling van het goederenvervoer, de verdeling van personen-, bestel- en vrachtauto's over stads-, buiten- en snelwegen en het gebruik van nieuwe emissiekenmerken voor binnenvaartschepen en industrie [bijdragen aan] deze andere inschatting*” (Velders et al., 2010:11). Deze nieuwe inzichten zijn meegenomen in het model op basis waarvan de achtergrondconcentratie wordt berekend. Het gevolg hiervan was dat de achtergrondconcentratie, met name wat betreft de uitstoot van stikstofdioxide, fors hoger was. In de interviews wijzen de gemeenten er op dat dit op gemeentelijk niveau er moeilijk is op te lossen. “*Wij concluderen dat we de knelpunten vastgesteld in de monitoringsrapportage van 2010 als eigenstandige gemeenten niet op een verantwoorde manier kunnen oplossen. We hebben de hulp nodig van het Rijk*”, aldus een gemeenteambtenaar.

2.3 Reactie blijft uit

Echter, indicaties dat het rijk de gemeenten snel tegemoet zou komen met aanvullende maatregelen waren er niet direct. Daarvoor is politiek draagvlak nodig, en juist op politiek vlak hebben zich een aantal ingrijpende veranderingen voorgedaan. Een van de belangrijkste is het afvoeren van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM), oftewel de kilometerheffing. Aan het eind van zijn regeerperiode als minister schiet de Tweede Kamer het voorstel van Camiel Eurlings om per kilometer te gaan betalen af. Dit terwijl deze maatregel was opgenomen in het NSL. Binnen het programma bestaat de ruimte om een maatregel te vervangen voor andere als die maatregel hetzelfde effect heeft. Op rijksniveau is toen vervolgens gezocht naar vervangende maatregelen. Uiteindelijk is een reserve-maatregel ingezet op het effect op te vangen. Deze maatregel bestaat uit het naar stimuleren van de aanschaf van dieselpersonenauto's met Euro 6 en vrachtwagens met Euro VI-genormeerde motoren (zie ook de aanbiedingsbrief bij de monitoringsrapportage,

Brief Ministerie Milieu en Infrastructuur, 2010). Deze motoren zijn nog weer een slag schoner. De omzetting is vervolgens door middel van een melding vastgelegd. Hoewel dit procedureel volstaat, heeft deze actie bij de decentrale partijen toch een wrange smaak nagelaten. Een provinciaal ambtenaar stelt bijvoorbeeld: *“Het achterwege blijven van Anders Betalen voor Mobiliteit wordt hier ook als een probleem ervaren. ABvM zou ertoe leiden dat er juist minder verkeer komt, het huidige kabinet focust zich echter vooral op de realisatie van extra wegen die juist meer verkeer aantrekken”*. Hiermee komt ook direct een ander gevoelig punt naar voren. Een gemeentebestuurder stelt: *“Kijk naar het kabinet en je snapt zelf dat milieu niet echt hoog op de politieke agenda staat”*. Op decentraal niveau bestaat het gevoel dat de landelijke politiek zich niet langer interesseert in luchtkwaliteit. Sterker nog, *“plannen worden juist niet voor luchtkwaliteit gunstig worden uitgelegd. Dus we gaan opeens harder rijden met z'n allen in plaats van dat we 80-kilometer zones houden”*. De respons op centraal niveau is dat dergelijke ontwikkelingen, zoals harder gaan rijden (enkele 80-kilometerzones verdwijnen en op 60% van de autosnelwegen wordt de snelheid verhoogd naar 130km/u, zie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b), alleen op die plekken in Nederland zullen plaatsvinden, waar de randvoorwaarden, waaronder het voldoen aan luchtkwaliteitsnormen, dat toe laten. Inhoudelijk kan dit kloppen, gevoelsmatig doet dat het dat niet bij de alle NSL-partners.

Echter, niet alleen op landelijk niveau lijkt luchtkwaliteit te zijn gedaald op de politieke agenda. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau is amper gereageerd op de vaststelling dat er nieuwe knelpunten kwamen. Volgens een provincie ambtenaar is er bijvoorbeeld *“niet gereageerd op het feit dat er nieuwe knelpunten naar voren kwamen. We hebben geen reactie gehad”*. Maar ook op gemeentelijk niveau leeft het onderwerp duidelijk minder. In grote steden krijgen ze *“ingrijpende locatiespecifieke maatregelen maar moeilijk voor elkaar. Dit zijn verkeerbeperkende maatregelen die niet gewenst zijn door de politiek en burger. Die zullen dus niet zo snel genomen worden”*, aldus een beleidsondersteuner.

Ook vanuit de media was er relatief weinig aandacht voor de nieuwe monitoringsresultaten. Dit veranderde echter toen de rapporten van lokale rekenkamers uitkwamen (zie Rekenkamer Amsterdam, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2011; Rekenkamer Den Haag, 2011; Rekenkamer Utrecht, 2011; Brief G4-Rekenkamers, 2011). In de vier grote steden is door de lokale rekenkamers onderzoek gedaan het gemeentelijk beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren. In tegenstelling tot de resultaten van de monitoringstool werd dit wel landelijk nieuws. Zowel op televisie, internet, in de krant en op de radio werd er aandacht aan besteed. De belangrijkste conclusie was dat grote steden *“dreigen de norm niet te halen”* (Trouw, 21-6-11). In een brief naar de staatssecretaris wijzen de rekenkamers er op dat *“bij de huidige wijze van werken de kans bestaat dat de NSL doelstellingen niet zullen worden bereikt. De gemeenten zullen zonder aanvullende maatregelen in 2015 nog knelpunten hebben”* (Brief G4-Rekenkamers, 2011). Aanvullende maatregelen vanuit het rijk werden als onontbeerlijk gezien

2.4 Post...

Maar eenduidige actie vanuit de landelijke politiek bleef uit. Op ambtelijk niveau werd druk overleg gevoerd, maar er volgde in eerste instantie geen politiek-bestuurlijke actie. Het gevolg is dat uiteindelijk, in overleg met de rijkspartners, twee brieven vanuit de overkoepelende organen naar verschillende bewindslieden zijn gestuurd. Zowel de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben allebei een brief naar zowel de minister en staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu als de staatssecretaris van

Financiën gestuurd (zie Brief VNG, 2011; Brief IPO, 2011). In de brieven wordt andermaal de noodzaak van extra inspanning vanuit het Rijk benadrukt. Niet alleen om de nieuwe knelpunten op te lossen, maar ook omdat het RIVM in de monitoringsrapportage (RIVM, 2010) wijst op het grote aantal bijna-knelpunten. Dit zijn locaties met concentraties die nog net onder de grenswaarden liggen. De brief stelt: *“Bij tegenvallers kan het aantal knelpunten flink toenemen. De houdbaarheid van het NSL kan hierdoor sterk in het geding komen.”* Om dit te voorkomen wordt het Rijk in de brieven verzocht om in actie te komen. *“Aanvullend generieke rijksmaatregelen zijn nodig voor een algehele verbetering van de luchtkwaliteit. Hierdoor zal de lokale restopgave behapbaar worden en wordt het mogelijk om op ‘verantwoorde’ wijze met lokale maatregelen de lokale knelpunten op te lossen”,* zo wordt in de brief van de VNG beschreven.

De brieven zijn volgens de betrokken partijen vooral bedoeld om *“bij de bewindslieden de boodschap te laten landen dat dit echt een serieus probleem is, waar gemeenten mee te kampen hebben”*. Op zo'n brief moet formeel worden geantwoord. De minister, in dit geval de staatssecretaris, moet daar op reageren. Het wordt als een politiek middel gezien, om druk op het proces te zetten. *“Het rijk moet nu wel met een reactie komen...”*, aldus een beleidsondersteuner.

Het bleef echter lang onduidelijk wat de reactie vanuit het rijk zou zijn. Het signaal dat de decentrale overheden meer verwachten de centrale overheid had nu echt het rijk en de landelijke politiek bereikt. Op ambtelijk niveau wordt ook daar het belang van generieke maatregelen gezien. Verschoning aan de bron is noodzakelijk. *“Het punt is alleen dat een groot deel van die generieke maatregelen al zijn genomen”,* aldus een rijksambtenaar. *“Daarbij komt dat het wegvallen van Anders Betalen voor Mobiliteit een groot deel van dat effect opslokt. Dat is een terecht punt, maar dat is natuurlijk heel erg politiek, he?”* Op dat moment, nog ten tijde van het vorige kabinet, wordt stimulering van dieselpersonenauto's met een Euro 6 en vrachtwagens met Euro VI motor ingezet als compensatie (Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010). *“Qua plaatje klopt het dan. Maar dat was voor dat het monitoringsrapport uit kwam. Nadat dat bekend wordt, blijkt dat er nog meer problemen zijn. Dan is het jammere ervan, dat je niet meer kunt zeggen: ‘oké, we hebben deze Euro-maatregel nog op de plank liggen, die gebruiken we. Je bent echt aan het zoeken naar wat nog meer kan’,* zo stelt een rijksambtenaar. Eigenlijk wordt in de interviews de conclusie getrokken dat op generiek niveau de *“mogelijkheden zo langzamerhand wel uitgeput raken”*. Met betrekking tot hardnekkige knelpunten, ligt de oplossing in specifieke maatregelen op locatie. Het probleem is echter, dat dit veelal *“onaantrekkelijke maatregelen zijn”,* aldus een rijkambtenaar. *“Strikt genomen zijn ze er nog, maar de maatregelen worden steeds vervelender om te nemen. Momenteel ontbreekt het politiek draagvlak om die onaantrekkelijke maatregelen door te voeren.”*

2.5 Zoeken naar een oplossing

Het was dus zoeken naar een oplossing. ‘Achter de schermen’ vond overleg plaats om te kijken waar het rijk de decentrale overheden nog tegemoet kan komen. De betrokken partijen hebben afgesproken in kaart te brengen welke maatregelen nog genomen kunnen worden. Het was een lastig proces, dat lang heeft geduurd. *“We hadden in eerste instantie het beeld, dat kan in de monitoring van 2012 wel weer worden meegenomen, maar dat lukt dus niet”,* zoals een rijksambtenaar verwoord.

Na een “*moeilijk proces*” wordt nu een extra rijksmaatregel genomen. Naast het stimuleren van de aanschaf van dieselpersonenauto's en vrachtwagens met een motor met Euro VI-normering, zal ook de aanschaf van taxi's en bestelauto's met een motor met een Euro VI-normering worden gestimuleerd. *“Naar verwachting zullen deze generieke maatregelen bijdragen aan een verbetering van de algehele luchtkwaliteit. Bovendien kan hiermee worden bereikt dat op plekken waar veel met taxi's en bestelauto's gereden wordt, zoals in binnensteden, een verbetering van de lokale luchtkwaliteit optreedt”* (Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011:2). Deze maatregel is tijdens het bestuurlijk overleg van 7 november gepresenteerd. Ook is toen door de staatssecretaris antwoord gegeven op de brieven die zijn verstuurd vanuit de VNG en de IPO. Een van de mogelijkheden die werd aangedragen in de brief van de VNG is gedifferentieerd parkeerbeleid. Toch lijkt daar niets mee gedaan te worden. Op de vraag waarom niet is het antwoord kort: *“Dat ligt politiek gevoelig”*. In plaats daarvan wordt er op gewezen dat op rijksniveau al een heleboel initiatieven worden genomen die de luchtkwaliteit verbeteren (zie ook de bijlage van Brief Infrastructuur en Milieu 2011, p. 3 en verder). Een rijksambtenaar noemt voorbeelden die kunnen worden gevonden in de binnenvaart *“waar gekeken wordt naar de mogelijkheid om te varen op groen gas. Maar er worden meer trajecten in gang gezet met pilots of anderszins waarin we kijken of we de binnenvaart en zeevaart schoner kunnen krijgen. Dat zijn maatregelen die vanuit het rijk worden geïnitieerd, maar die vind je niet terug in het NSL”*.

Bovendien wordt op decentraal niveau ook hard gewerkt aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. Reeds voordat de resultaten van de monitoring en rekenkameronderzoeken naar buiten kwamen, zijn de gemeenten gestart met een herijking van het maatregelen pakket. Daarbij is vooral gefocust op effectiviteit. In een gemeente als Amsterdam is het totale maatregelenpakket onder de loep genomen. Door een onderzoeksbureau is onderzocht welke effecten aan bepaalde maatregelen toegekend kunnen worden. Vervolgens worden op basis van kosteneffectiviteit die maatregelen ingezet die het verhoudingsgewijs het meeste rendement opleveren.

2.6 Gaan we het halen?

Ondanks alle inspanningen die momenteel worden genomen, blijft het spannend of dankzij het NSL overall in Nederland tijdig de normen gehaald zullen worden. De meningen zijn verdeeld. Aan de ene kant lijkt men allemaal een onderbuik gevoel te hebben wat door een juridisch expert als volgt wordt verwoord: *“Het wordt lastig. Luchtkwaliteit was een groot probleem. Als je ziet hoe de wereld zich ontwikkelt, dan vermoed ik haast dat we tijd hebben gekregen, maar dat het probleem misschien niet opgelost is binnen die paar jaar”*. Iedereen onderkent de complexiteit en omvang van de opgave waar men nog voor staat. Daardoor *“wordt het spannend. Misschien wel kritiek. In ieder geval wordt het steeds spannender naarmate 2015 nadert”*, aldus een gemeenteambtenaar.

Aan de andere kant wordt er ook op langjarige ontwikkelingen gewezen. Zowel het PBL (Velders et al., 2010) als Hoogerbrugge et al. (2011) laten zien dat er in Nederland sprake is van een dalende trend. Zowel de concentratie fijn stof als stikstofdioxide neemt langzamerhand overall af. Naar de toekomst toe zal deze daling doorzetten. In de Brief van de Staatsecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011c) wordt dan ook stellig gemeld dat we *“in het overgrote deel van Nederland [...] de normen [halen] met het maatregelenpakket zoals dat in*

het NSL is opgenomen". Er zullen slechts enkele "*knelpuntlocaties*" overblijven, waarvoor momenteel extra maatregelen worden ingezet.

De vraag rest echter of er voldoende maatregelen worden genomen. Het lijkt alsof op politiek-bestuurlijk vlak de nakende dreiging dat het wel eens mis zou kunnen gaan zich weer nadrukkelijk moet gaan manifesteren om weer voldoende 'sense of urgency' te creëren. Alle partijen wijzen er op dat niemand er belang bij heeft om "*de steden vast te laten lopen*", aldus een rijksambtenaar. In alle interviews komt naar voren dat het zou kunnen gebeuren dat de Raad van State (RvS) het vertrouwen in het NSL als programma-aanpak verliest. Hoewel dit door juridisch experts wordt genuanceerd, leeft het idee bij de betrokken partijen dat het zomaar zou kunnen dat "*de RvS de programmatische aanpak in twijfel gaat trekken, als zij ziet dat de doelstellingen voor 2015 uiteindelijk niet gehaald worden door één van de partijen. Dat wil je voorkomen. Dat leeft bij ons echt wel. Maar je zit natuurlijk wel in een politiek krachtenveld, met een andere politieke agenda dan voorheen, en een milieu waarbij je binnen de randvoorwaarden moet blijven. Daar moet je continue de balans in zien te vinden. Ik ben de laatste om te roepen dat het gemakkelijk is, maar de wil is er wel om er gezamenlijk uit te komen*".

Ook op politiek-bestuurlijk niveau zou men zich er, zoals een juridisch expert het zegt, bewust van moeten zijn "*dat het NSL niet iets moet zijn wat even tijd gekocht heeft maar dat we straks weer terugvallen in de Blk-fase van 'niets kan meer'*".

3 Analyse

3.1 Flexibiliteit in oplossing, zekerheid voor projecten

Dit onderzoek richt zich primair op de programmasystematiek van het NSL en de werking ervan. Zoals in de inleiding al is gezegd, is het systeem gericht op het realiseren van een dubbele doelstelling. Aan de ene kant moeten ruimtelijke projecten door kunnen gaan. Aan de andere kant moeten milieudoelstellingen gehaald worden. Wat betreft dat eerste werkt de programmasystematiek naar behoren. Met de omarming van het NSL door de Raad van State volstaat het NSL als onderbouwing voor projecten. Hierdoor is de projectonderbouwing aanzienlijk versimpeld.

Het realiseren van de andere doelstelling van het NSL – het behalen van de luchtkwaliteitsnormen – ligt ingewikkelder. Het systeem was zo bedacht dat bijsturing zou kunnen plaatsvinden met behulp van een jaarlijkse monitoring. Het totaalpakket aan maatregelen zou zoveel effect moeten hebben, dat het zowel de autonome ontwikkelingen als de extra negatieve effecten veroorzaakt door de uitvoering van projecten ruimschoots zou compenseren.

Onder andere door veranderende inzichten in het berekenen van de achtergrondconcentratie laat het eerste monitoringsrapport echter een verslechtering van de situatie zien. Er zijn meer knelpuntkilometers en zwaardere overschrijdingen. Het positieve aan de programma-aanpak is dat deze tijd geeft. Er hoeft niet met ad hoc maatregelen op plotselinge ontwikkelingen te worden gereageerd. In dit geval gaat het echter om structurele overschrijdingen. Daarvoor zullen toch aanvullende maatregelen genomen moeten worden. Deze zijn echter moeilijk te realiseren dan voorheen.

3.2 Monitoring

Hoewel de projectonderbouwing met het programma aanzienlijk is vereenvoudigd, is daarvoor een complex proces van monitoren voor in de plaats gekomen. Bij partijen met veel projecten binnen het NSL leidt dit niet tot problemen. Hier bestaat bijvoorbeeld bij een partij als Rijkswaterstaat verhoudingsgewijs veel “*tijd en inzet*” voor, aldus een rijksambtenaar. Bij andere partijen ligt de situatie anders. Zo meldt iemand in de interviews dat het idee bestaat dat “*vooral het rijk met haar rijksprojecten geprofiteerd heeft van NSL. Wij hebben ook wel projecten, maar we hebben nog niet een keer gebruik gemaakt van het NSL bij de procedures. We moeten toch vaak met extra luchtonderzoek aantonen dat het allemaal goed komt*”.

Hier wordt een verband duidelijk tussen de kwaliteit van de invoergegevens en het gebruik van het NSL. Op rijksniveau, en zeker bij een partij als Rijkswaterstaat is zwaar ingezet op het NSL. Er is in de voorbereiding al veel tijd, geld en aandacht besteed aan de kwaliteit van de gegevens voor rijkswegen. Hoewel het ook binnen deze organisatie tijd heeft gekost om iedereen te overtuigen van het NSL, lijkt men nu de vruchten te kunnen plukken van eerder gedane arbeid. In de derde melding van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu staan bijvoorbeeld 35 wegprojecten waarbij het NSL als onderbouwing fungeert (Rijkswaterstaat, 2011a). Hiervoor is geen individuele toetsing meer nodig. Bovendien staat in de handreiking MIRT-verkenning (Rijkswaterstaat, 2011b) dat toekomstige projecten van Rijkswaterstaat “*in het NSL [worden]*

opgenomen” (p. 106). Nu het NSL heeft bewezen te functioneren, wordt het steeds meer ingebed in de manier van werken van de organisatie.

Echter, zoals in het vorige hoofdstuk al duidelijk werd, zijn inspanning en resultaat niet voor alle partijen duidelijk aan elkaar gekoppeld. De monitoring maakt bijvoorbeeld duidelijk dat verbetering van de kwaliteit van de data noodzakelijk is. Gelukkig biedt zowel de Raad van State als de systematiek hier ook de ruimte voor. De monitoring waarborgt op deze manier de kwaliteit van het programma. Het kan worden gebruikt als aanleiding voor een continue herstellen verbeterslag.

Hierin zal wellicht ook extra aandacht moeten worden besteed aan de verschillende rollen die bestaan in het monitoringsproces. Een partij als het RIVM is bijvoorbeeld genegen om de monitoringsresultaten vanuit een wetenschappelijke benadering te presenteren. Dit kan soms in zwaar overkomende kritische formuleringen worden gedaan. Deze manier van presenteren kan botsen met de insteek vanuit de overheden, die de resultaten meer zullen beoordelen op hun politiek-bestuurlijke consequenties en daarom soms punten op een andere manier zouden willen presenteren. Om hierin een gulden middenweg te vinden zal goed naar de verschillende rollen in het monitoringsproces moeten worden gekeken.

3.3 ‘Grijze pieten’

De complexiteit van de programma aanpak in het luchtkwaliteitsdossier wordt niet alleen veroorzaakt door de ingewikkeldheid van de monitoring. Ook het proces wat zich daarna afspeelt is van wezenlijk belang. In de interviews wordt duidelijk dat nadat de tegenvallende monitoringsresultaten bekend waren, het niet direct duidelijk is welke partij nu de verantwoordelijkheid op zich neemt. De oorzaak zit in de verhoogde achtergrondconcentratie, veroorzaakt door andere berekeningen van de uitstoot van stikstof dioxide van motoren met een Euro III, III en V normering. Hoewel niemand daarvoor direct verantwoordelijk kan worden gehouden, wijzen de decentrale overheden toch al snel naar het rijk. Ze lijken te vervallen in slachtoffergedrag: zij konden hier niets aan doen, dus hoeven ze het ook niet op te lossen. Op zichzelf is dat geen rare gedachte. Immers, een gemeente als Rotterdam wordt op sommige plekken geconfronteerd met forse overschrijdingen van meerdere microgrammen, terwijl aan de andere kant de meest effectieve maatregel volgens het rekenkameronderzoek (Rekenkamer Rotterdam, 2011) een milieuzone is met een effect van 0,02 tot 0,09 microgram. Dan is het logisch dat de gemeente het eigenstandig niet kan, tenzij wellicht zeer ingrijpende maatregelen worden doorgevoerd.

Hoewel binnen de ambtelijke organisatie op rijksniveau duidelijk lijkt te zijn dat gedeelde inspanning noodzakelijk is om dergelijke hardnekkige knelpunten op te lossen, betekent dat nog niet dat maatregelen direct voorhanden zijn. Dit wordt ook duidelijk gemaakt in de interviews. Het gegeven dat bepaalde ontwikkelingen vanuit de politiek niet meewerken aan verbetering van de luchtkwaliteit, lijkt het andere argument om niet zelf de handschoen op te pakken, maar in plaats daarvan de af te wachten wat andere partijen doen. In de eerste rapportage is melding gemaakt van de angst voor ‘zwarte pieten’; in het geval tegenvallers zich voor zouden doen, zou de verantwoordelijkheid steeds worden doorgeschoven. Hiervan lijkt niet zozeer sprake. Er wordt vanuit de decentrale overheden meer een klemmend beroep op het rijk gedaan, dan dat zij de schuld krijgen van de problemen. Maar er lijkt een grijs gebied te bestaan tussen slachtoffergedrag aan de ene kant en ‘zwarte pieten’ aan de andere kant waar het NSL zich nu in

lijkt te bevinden. We omschrijven dit met de term 'grijze pieten'. Actie is noodzakelijk, maar vind maar mondjesmaat plaats. Paradoxaal genoeg lijkt alsof men zit te wachten op een impasse. Het gevoel van urgentie moet toenemen, vooral op politiek-bestuurlijk niveau. Een crisis kan daarbij een bruikbaar middel zijn.

3.4 Programma vastgesteld, probleem opgelost?

Het lijkt haast alsof men op politiek niveau denkt dat het luchtkwaliteitsprobleem is opgelost met de vaststelling van het programma en de eerste positieve uitspraak bij de Raad van State. De interviews maken duidelijk dat de vaststelling van het programma inderdaad als groot succes wordt beschouwd. De bundeling van generieke brongerichte maatregelen in combinatie met de extra tijd die is verkregen door derogatie verhelpt een groot deel van de problemen. Lokaal kan dit worden aangevuld met kosteneffectieve maatregelen. Echter, *“op een gegeven moment wordt het steeds vervelender, in termen van ‘wat is er nog mogelijk om het op te lossen’ en de maatregelen worden natuurlijk ook steeds pijnlijker. Ik bedoel, als de oplossingen zijn: minder verkeer en minder verkeer dan moet je luchtkwaliteit gaan afwegen tegen andere belangen. Moet bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Rotterdams havengebied geremd worden door luchtkwaliteit? Je merkt dat het langzamer varen in een haven al heel gevoelig ligt”*. Met deze vaststelling wordt duidelijk dat de implementatie van het programma nog wel degelijk om politieke aandacht vraagt. Tegelijkertijd is het bereiken en beïnvloeden van de bewindslieden op nationaal niveau een stuk lastiger geworden op het moment dat het programma ‘terug ging naar de lijn’. Nu moet via de officiële kanalen de bestuurders worden bereikt, wat toch een stuk ingewikkelder blijkt te zijn.

Daar komt bij dat onder dit kabinet ook de manier om vanuit de decentrale overheden de politiek te beïnvloeden sterk is veranderd. De manier waarop bestuurlijk overleg wordt gevoerd is aangepast. Waar eerst aparte overleggen bestonden over luchtkwaliteit wordt ieder overleg tegenwoordig gekenmerkt door een hele uitgebreide agenda bestaande uit allerlei verschillende onderwerpen. Tijdens interviews komt naar voren dat de luchtkwaliteitsproblematiek tegenwoordig *“in tien minuutjes moet worden opgelost”*. Een gemeenteambtenaar beschrijft het proces: *“Het begint met een ambtelijk overleg. Daar zitten wij soms bij. Dan praten we met onze opdrachtmanager, die heeft verstand van het NSL. Die praat dan met de directeur. Soms praat ik met haar samen met de directeur. Ook de directeur heeft verstand van het NSL. De directeur praat dan weer met de mededirecteuren, binnen de G4, en volgens mij ook met de VNG en IPO. Dat is de stuurgroep. Zo heet dat, volgens mij, officieel. En daarboven zit dan bestuurlijk overleg. De bestuurder wordt dan geïnformeerd door de directeuren, met voeding van ons. Dan werk je met oplegnotities, agendaposten. Dat kost veel tijd.”* Dit maakt goed duidelijk hoeveel afstand tussen ambtelijke organisatie op lokaal niveau en de politiek op nationaal niveau zit.

3.5 Agenda setting

Om deze afstand te overbruggen kan geen gebruik meer worden gemaakt van overleg met de programmadirecteur. Met het begin van de implementatie van het programma is de aparte programmastructuur komen te vervallen. Het programma wordt nu aangestuurd vanuit de lijnorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, die voor de uitvoering van de monitoring een opdracht heeft verleend aan ‘Bureau Monitoring’ dat is samengesteld uit RIVM en Infomil.

Er worden nu andere middelen gezocht om luchtkwaliteit op de politieke agenda te houden. Er worden bijvoorbeeld brieven vanuit de decentrale overheden gestuurd om luchtkwaliteit onder de aandacht te houden. Verder blijft luchtkwaliteit ook op de agenda vanwege externe omstandigheden. Het feit dat vanuit de media regelmatig aandacht aan de luchtkwaliteit wordt geschonken houdt luchtkwaliteit bijvoorbeeld hoger op de politieke agenda. Voorbeelden hiervan zijn lopende discussies over gevoelige bestemmingen, Rekenkamerrapporten en berichten over overschrijdingen van fijn stof normen vanuit het het astmafonds. Tegelijkertijd worden besluiten genomen die een negatief effect (kunnen) hebben op de luchtkwaliteit. De gevolgen hiervan voor het NSL moeten goed worden bewaakt.

3.6 Netwerk

De interviews bij de overheidsorganisaties maken duidelijk dat het netwerk van degenen die betrokken zijn bij het NSL sterk is. Hoewel er voorafgaand aan het NSL ook al wel overleg werd gevoerd, is het netwerk met de komst van het NSL “*verstevigd en vergroot*”, aldus een gemeenteambtenaar. Naast dat door het NSL meerdere partijen aanschoven, is er dankzij het programma ook meer richting gegeven aan de lopende discussie.

Het faciliteren en verstevigen van het informele netwerk wat nu bestaat wordt dan ook beschouwd als belangrijk onderdeel om het NSL een succes te maken. Zoals een gemeente ambtenaar stelt: “*Belangrijke meerwaarde is dat het dossier luchtkwaliteit de samenwerking over het algemeen goed is. Er is vertrouwen onderling. [...] Het netwerk is stevig*”. In de literatuur wijzen bijvoorbeeld Mandell (1994) en Pellegrinelli (2011) op het belang om als programma wel ingebed (‘embedded’) in de organisatie te blijven. Het risico bestaat dat het sterke NSL-netwerk ervoor zorgt dat de betrokken personen ‘los’ van de organisatie komen te staan. Binnen het netwerk kan het gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en onderlinge afhankelijk een dusdanige rol gaan spelen dat een verschijnsel als ‘groupthink’ ontstaat. Binnen de groep kan iedereen zich in gepresenteerde oplossingen vinden, echter op het moment dat dit naar buiten wordt gepresenteerd blijkt het niet aan te sluiten bij de doelen van andere (organisaties). Mandell (1994) wijst op de noodzaak om ervoor zorg te dragen dat de doelen van het programma en de betrokken organisaties complementair aan elkaar blijven. Wanneer er verschuivingen van doelen plaats vinden, kan dit (grote) druk op de samenwerking binnen het programma veroorzaken.

3.7 Belang ‘zachte’ factoren

Het erkennen van het belang van ‘embeddedness’ en het informele netwerk lijken niet de enige ‘zachte’ factoren die van belang zijn in de programmatische aanpak binnen het luchtkwaliteitsdossier. Vooral in organisatiekundige literatuur wordt het onderscheid tussen hard en zachte factoren gemaakt. De Witte legt in begrijpelijke termen de verschillen uit. Harde factoren zijn: strategie, systeem en structuur. Zachte factoren zijn gedeelde waarden, en skills, staff en style’. Een voorbeeld van een zachte factor in het NSL is gegeven in de eerste rapportage (zie Busscher et al., 2010). Daar wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van de noodzaak om de ‘sfeer’ van het NSL hoog te houden. Ook in deze ronde blijkt dit een belangrijk punt te zijn. Dat vertaalt zich met name in de acties die op landelijk niveau zijn genomen. Bijvoorbeeld het

terugtrekken van Anders Betalen voor Mobiliteit en het feit dat op bepaalde plaatsen harder mag worden gereden levert gefronste wenkbrauwen op. Hoewel deze acties verkeers- en rekenkundig worden onderbouwd, “*voelt het niet goed*”, zoals een provincieambtenaar het omschrijft. Deze acties lijken in te druisen tegen ‘de sfeer’ van het NSL.

In het begin is er juist veel aandacht aan besteed om iedereen probleemeigenaar te maken. Er is een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid gekweekt. Bovenstaande acties van het rijk voelen als een ondermijning van het gedeelde verantwoordelijkheidsgevoel. Wat hierbij opvalt, is dat men lijkt te accepteren dat vanuit actuele politieke overwegingen dergelijke acties worden ondernomen. Er wordt niet op de man gespeeld. Zoals een gemeenteambtenaar vertelt: “*Op ambtelijk niveau is de samenwerking prima... Kijk, zoals wij niet altijd invloed op onze politiek hebben, hebben zij [rijksambtenaren] niet altijd invloed op hun politiek...*”

In paragraaf 3.4 is duidelijk gemaakt dat de afstand tussen (lokale) ambtenaren en (nationale) bestuurders is toegenomen doordat er aanpassingen in de structuur zijn gemaakt. Bovenstaande maakt duidelijk dat er niet alleen wat betreft de ‘harde’ factoren afstand ontstaat, ook wat betreft ‘zachte’ factoren lijkt er frictie te ontstaan. Sommige ingrijpende besluiten zoals het afvoeren van Anders Betalen voor Mobiliteit en het inzetten van reserve-maatregelen zijn niet in overeenstemming met ‘de sfeer’ van het NSL. Daar moet vanuit de aansturing van het programma aandacht aan worden besteed. Het NSL moet op politiek niveau belangrijk worden gevonden. In dit geval betekent dat, dat zowel vanuit de programma-organisatie als vanuit de lijnorganisatie moet worden gezocht naar manieren om politiek en luchtkwaliteitsbeleid complementair aan elkaar te laten zijn.

3.8 Laatste ‘harde’ ontwikkelingen: ontwikkelingen op andere vlakken

Een programma bestaat, net als iedere organisatie uit een samenstel van harde en zachte factoren. In het geval van het NSL wordt een groot deel van de zogenaamde ‘harde’ factoren ook bepaald door ontwikkelingen in het juridisch spoor. In alle interviews komt naar voren dat de jurisprudentie zich ten opzichte van het NSL gunstig heeft ontwikkeld. Hoofdstuk 2 maakt duidelijk dat de programmatische aanpak als systeem als succes mag worden beschouwd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat momenteel wordt gekeken naar mogelijkheden om de programmatische aanpak breder toe te passen. In het eerste hoofdstuk wordt al genoemd dat de minister in haar beleidsbrief melding maakt van het onderzoek naar een bredere toepassing van de programma-aanpak binnen het omgevingsrecht. Daar worden momenteel de mogelijkheden verkend. Een andere toepassing, de programmatische benadering in het dossier van stikstofdepositie maakt duidelijk dat een programma aanpak niet eenvoudig is. Dat het NSL alle betrokken partijen heeft weten te binden aan een gedeelde doelstelling is tot dusver een unieke prestatie. De interviews geven aan: “*het NSL is al succesvol*”. Het is nu zaak om dat succes te laten voortduren tot aan 2015.

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden welke ontwikkelingen zich in het afgelopen jaar hebben voorgedaan. Hierbij is vooral gekeken naar de proceskant van het programma. Echter proces en inhoud zijn in het luchtkwaliteitsdossier zo sterk met elkaar verweven, dat het één niet zonder het ander kan worden beschouwd. In dit hoofdstuk leggen we de ontwikkelingen naast de nulmeting, dat wil zeggen de bevindingen in het eerste rapport (zie Busscher et al., 2010). Dit wordt gedaan door reflectie te plegen op de SWOT-analyse die in dat rapport is opgesteld. Hieronder worden de bevindingen uiteengezet.

4.2 Reflectie

Een SWOT analyse bestaat uit een analyse van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen (in het Engels – Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats). In de vorige rapportage is deze SWOT opgesteld op basis van de interviews destijds. Hieronder wordt die analyse per categorie nagelopen en aangevuld met de huidige ontwikkelingen. In de verschillende tekstboxen (4.1 tot en met 4.4) staat de analyse uit het eerdere rapport. De tekst onder deze kaders bevat de opmerkingen die op basis van deze interviewronde kunnen worden gemaakt. Daarbij wordt niet per punt de vorige SWOT-analyse bij langs gelopen, maar wordt een algemeen beeld geschetst van de verschillende ontwikkelingen de impact daarvan op het NSL.

Sterkten

Sterkten

- Het NSL is geen eenvoudig top-down programma. Het ministerie van VROM heeft een regierol aangenomen die passend is bij de complexiteit van de opgave. Door de betrokken actoren, de projecten en de te nemen maatregelen actief met elkaar te verbinden in een programma is een passende oplossing gevonden voor de complexe problematiek.
- Het programma combineert en verbindt verschillende overheidsorganisaties, op verschillende schaalniveaus waarbij zowel de korte als de lange termijn in overweging wordt genomen. Deze samenstelling geeft nieuwe mogelijkheden voor zowel verticale (de binding tussen de hogere en lagere overheidsniveaus) als horizontale (de bindingen tussen gelijke overheidslagen) coördinatie. In combinatie hiermee vormt de gebiedsgerichte benadering een sterk element van het NSL. Hierdoor worden mogelijkheden gecreëerd om buiten de bestaande kaders te denken. Het potentieel van regio als geheel zou kunnen worden benut, in plaats van de enkele afzonderlijke actoren.
- Het NSL biedt een platform voor overleg voor bijvoorbeeld de politiek-bestuurlijke top. Dit was er tot op voorheen niet. Door de komst van het NSL is er voor het eerst een tafel geboden voor onderlinge afstemming.
- Het NSL kent een dubbeldoelstelling. Er worden zowel projecten gerealiseerd en er worden maatregelen genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren.
- Het NSL wordt door de geïnterviewde partijen echt als gezamenlijk programma beschouwd. Het idee is goed doorgedrongen dat men het alleen niet redt, en het dus samen met andere (overheden) moet doen. Er bestaat een brede basis voor de gezamenlijke uitvoering van het programma.
- Er is een relatief eenvoudige monitoringstool die op een kwantitatieve manier inzichtelijk maakt wat de luchtkwaliteit situatie is/wordt, voor welke opgave de betrokken partijen staan en welke acties hieraan gekoppeld kunnen worden.
- Het opstellen van de monitoringstool maakt het mogelijk om in te spelen op de veranderende omgeving. Om het doel te kunnen bereiken kan men dus adaptief inspelen op de veranderende omgeving.
- Tevens zorgt de monitoring ook voor interne controle over zowel de voortgang als de kwaliteit. Het instrument biedt mogelijkheden om de gehele levenscyclus van gemaakte plannen in ogenschouw te nemen. Niet alleen de planning en uitvoering maken deel uit van het programma, ook de daaropvolgende stappen, van controle en handelen zijn onderdeel van het programma door het gebruik van de monitoringtool (de zogenaamde Pland-Do-Check-Act cyclus). Vaak worden deze laatste stappen niet uitgevoerd en het is een meerwaarde van het programma dat er een instrument bestaat wat de uitvoering van deze laatste twee stappen relatief gemakkelijk mogelijk maakt.

Box 4.1: Sterkten genoemd in de SWOT analyse in het vorige rapport.

Zoals in box 4.1 duidelijk wordt, heeft VROM door zich meer open en transparant op te stellen en constant het vergelijk aan te gaan een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van het NSL. De regierol die VROM in dit proces vervulde is gebleven, maar deze wordt tegenwoordig anders ingevuld. Een organisatorische verandering is de samenvoeging van de voormalige ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat. Beide vallen nu onder hetzelfde ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarbij geldt nog wel dat hetzelfde Directoraat Generaal Milieu (DGM) binnen het nieuwe ministerie het programma trekt. Binnen dit directoraat wordt het programma aangestuurd vanuit de lijnorganisatie die voor de monitoring een opdracht heeft verleend aan het Bureau Monitoring. Een aparte programmastructuur, zoals die er ten tijde van de oprichting was, bestaat niet meer. Procesmatig bestaat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit nu enkel nog uit geïnstitutionaliseerde overlegstructuren. Op ambtelijk niveau vindt er nog regelmatig overleg over tussen de betrokken NSL-partners plaats. Op politiek-bestuurlijk vlak is de intensiteit sterk afgenomen. Waar het programma in eerste instantie ook een duidelijk platform bood voor bestuurders om zich te profileren, lijkt het luchtkwaliteitsprobleem met de vaststelling van het NSL sterk op de politieke agenda te zijn gedaald. Het is nu een kwestie van het programma implementeren: de afgesproken maatregelen uitvoeren.

Hierbij speelt het uiteindelijke monitoringsrapport een belangrijke rol. De uitkomsten hiervan laten zien in hoeverre men met het huidige maatregelenpakket in staat is om het luchtkwaliteitsprobleem tijdig op te lossen. Wanneer onverwachte ontwikkelingen zich voordoen kan hier weloverwogen op worden gereageerd. De monitoringsrapportage van 2010 liet flinke tegenvallers zien met betrekking tot stikstofdioxide. Het programma biedt dan de tijd om voor de eerstvolgende monitoringsronde het jaar erop met passende maatregelen te komen. Er hoeft geen 'paniekvoetbal' te worden gespeeld. Er kan rustig worden ingespeeld op veranderingen. Dit is ook gebeurd. Wellicht niet met de snelheid die in eerste instantie werd verwacht, maar uiteindelijk worden toch aanvullende maatregelen genomen.

Met betrekking tot het laatst genoemde punt in de SWOT-analyse in box 4.1, het gebruik van de monitoringstool als interne controle en kwaliteitsborging, lijkt het eerste niet bewust plaats te vinden. Interne controle met betrekking tot de voortgang van de maatregelen op basis van de monitoringstool wordt niet gevoeld. De interviews maken duidelijk dat iedereen de deadline van 2015 helder op het netvlies heeft staan, maar zelfregulatie tussen de verschillende actoren lijkt niet plaats te vinden. Zolang de maatregelen ergens voor 2015 genomen, vind iedereen het wel prima. Hier zou meer aandacht aan kunnen worden besteed. Het tweede punt, de kwaliteitsborging, lijkt daarentegen wel nadrukkelijk plaats te vinden. Niet alleen vanuit het juridische spoor wordt dit gevraagd, ook de partners zelf lijken allen de noodzaak van kwalitatief goede data te zien. Hoewel dit binnen overheidsorganen niet altijd organisatorisch kan worden onderbouwd, de kosten-baten ratio ligt bij een (kleine) gemeente heel anders dan bij een grote partij als Rijkswaterstaat, voelt iedereen de noodzaak om constante verbeterlagen te maken.

Zwakten

Zwakten

- Door het aan elkaar verbinden van de projecten en de maatregelen, zal de programma- systematiek onder grote druk komen te staan indien blijkt dat bepaalde projecten toch niet door kunnen gaan. Het NSL kent een dubbeldoelstelling en die moet in balans blijven.
- Doordat het een samenwerkingsprogramma is, zijn de verschillende partijen afhankelijk van de zwakste schakel. Er bestaan relatief weinig pressiemiddelen. Men zit samen in hetzelfde schuitje. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is een dermate zwaar middel dat daarvan verwacht wordt dat dit niet (snel) zal worden gebruikt.
- Er is in Nederland beperkte ervaring met een programma als het NSL. Daarnaast hebben zich bij de betrokken partijen vele personele veranderingen voorgedaan. Vaak is de uitvoering van het NSL de verantwoordelijkheid van iemand anders, dan die betrokken was bij de totstandkoming. Dit kan leiden tot een herhaling van zetten.
- De nadruk ligt bij veel partijen op het realiseren van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Deze kunnen gerealiseerd worden zolang de normen worden bereikt. Toch bestaan er ook onder de norm gezondheidsrisico's; hoe minder uitstoot, hoe beter dat is voor de volksgezondheid. Het risico bestaat dat er op de norm gestuurd wordt en dat extra gezondheidswinst niet wordt gerealiseerd. Bovendien bestaat het risico dat er tot aan de norm wordt 'opgevuld' in die gevallen waar men nu onder de norm zit.

Box 4.2: Zwakten genoemd in de SWOT analyse in het vorige rapport.

Een zwak punt wat in box 4.2 genoemd wordt, zijn vele personele wisseling in het verleden. Toen het NSL eenmaal werd vastgesteld zijn veel mensen iets anders gaan doen, en kwamen hiervoor nieuwe mensen in de plaats. Dit werd als een verlies van kapitaal beschouwd. Zowel intellectueel als sociaal kapitaal moest vaak helemaal opnieuw worden opgebouwd. In de afgelopen periode hebben zich echter maar weinig personele veranderingen voorgedaan. De betrokken personen bij de geïnterviewde partijen zijn allemaal nog dezelfde. Op ambtelijk niveau is het netwerk van betrokken personen hecht en stevig. Op zichzelf is dit een sterk punt.

Hierbij moet echter wel worden opgelet dat men niet 'los' van de eigen organisatie komt te staan.

Het laatste punt van de SWOT analyse, de potentiële gezondheidsrisico's onder de norm, blijft een aandachtspunt. De interviews maken duidelijk dat in het geval van knelpuntlocaties al lastig genoeg is om aan de norm te voldoen. Aanvullende maatregelen die ervoor zorgen dat er ook onder de norm gezondheidswinst wordt geboekt, worden, zeker in deze tijd van bezuiniging, lager geprioriteerd. Dit terwijl zowel de rekenkameronderzoeken bij de vier grote gemeenten (zie Rekenkamer Gemeente Amsterdam, 2011; Rekenkamer Gemeente Rotterdam, 2011; Rekenkamer Gemeente Den Haag, 2011; Rekenkamer Gemeente Utrecht, 2011; Brief Gemeentelijke Rekenkamers, 2011) als het RIVM in de monitoringsrapportage (RIVM, 2010) duidelijk maken dat er nog veel bijna-knelpunten bestaan. Dit zijn locaties waar de concentraties nu net onder de norm zitten. Hoewel dit de aandacht van de betrokken partijen heeft, is het lastig om daadwerkelijk ingrijpende maatregelen te nemen (zie ook box 4.4).

Kansen

Kansen

- Het gebruik van de monitoringstool maakt het mogelijk om te reageren op onvoorziene omstandigheden. Wanneer positieve of negatieve verassingen zich voor doen, kunnen de betrokken partijen zich aan de situatie aanpassen als dat nodig blijkt te zijn.
- Doordat het NSL niet procesmatig helemaal is 'dichtgetimmerd' kan het in potentie flexibel inspelen op onvoorziene omstandigheden zonder in procedurele loopgraven te komen. De 'rules of the game' kunnen zo worden opgesteld, dat in een positieve sfeer van gezamenlijkheid wordt gekeken naar welke oplossingen kunnen toegepast.
- De monitoringstool kan ook op een visuele manier laten zien welke verbeteringen van de luchtkwaliteit worden gemaakt gedurende het NSL. Door duidelijk te laten zien dat 'we er echt bijna zijn' - de doelbereiking - kan commitment worden verworven of blijven bestaan en ook extern vertrouwen worden geschapen.
- Het NSL biedt mogelijkheden om de kennis die nu wordt opgedaan integraal te verspreiden, vanwege het feit dat het een samenwerkingsprogramma is. Men kan leren van elkaar, wat ook weer kan helpen op andere dossiers en andere programma's, maar daar moet men wel voor open staan.
- Er bestaat de mogelijkheid om de netwerk benadering van programma's die het NSL typeert, verder uit te breiden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie na 2015 en aan bijvoorbeeld andere dossiers. De programmabenedering kan er voor zorgen dat we loskomen van de sterke focus op projecten, waardoor we er versterkte aandacht voor specifieke gebiedskwaliteiten kan ontstaan.

Box 4.3: Kansen genoemd in de SWOT analyse in het vorige rapport.

De kansen die in box 4.3 genoemd worden lijken voor een groot deel benut te worden. Zo wordt er daadwerkelijk actie wordt ondernomen als gevolg van de uitkomsten van de monitoring. De programma-aanpak, waarbij met behulp van monitoring op onvoorziene ontwikkelingen wordt ingespeeld, lijkt hiermee te werken. Aanvullende maatregelen worden daadwerkelijk genomen nu de resultaten van de monitoring tegenvielen. Hoewel dit een moeilijk proces is geweest, is het toch gelukt. Bovendien hebben de grote gemeenten ook allemaal hun maatregelpakketen herijkt. Procedureel bood het NSL de ruimte om maatregelen in ruilen en te vervangen, waardoor nu met minder kosten dezelfde effecten worden bereikt.

Op ambtelijk vlak wordt 'de sfeer van het NSL' hoog gehouden en is de relatie tussen de centrale en decentrale overheden goed. Op politiek vlak liggen de zaken ingewikkelder. Daar hebben zich ingrijpende veranderingen voor gedaan. Hierdoor ontstaat bij sommige het gevoel, ondanks dat alles feitelijk en procedureel klopt, het NSL toch "uitgehold" wordt.

Een belangrijke kans die nog benut kan worden in het NSL is het bieden van een platform voor kennisuitwisseling. Dit geeft meer structuur aan mogelijke kennisuitwisseling. Momenteel vindt dit vooral op ad hoc basis plaats. Mensen van de gemeente Rotterdam komen op eigen initiatief op bezoek bij de gemeente Amsterdam om met elkaar de getrokken lessen in de herijking van het maatregelenpakket uit te wisselen. Op nationaal niveau kan worden aangesloten bij het platform 'Sneller en Beter'. Echter, is van nadrukkelijk belang dat kennisuitwisseling niet alleen tussen verschillende departementen op nationaal niveau plaatsvindt, maar dat praktijkervaringen van decentrale overheden worden meegenomen. Alle NSL-partners moeten kunnen aansluiten.

Ten slotte, en dat onderschrijft ook de kracht van het NSL, wordt een soortgelijke programmatische aanpak ook toegepast in het stikstofdepositiedossier. Bovendien heeft de minister, zoals in het eerste hoofdstuk gemeld, de ambitie geformuleerd om te onderzoeken op welke dossier een programmatische aanpak nog meer nuttig zou kunnen zijn. De kansen die in het begin werden gezien met betrekking tot het breder trekken van de programma-aanpak worden momenteel dus benut of onderzocht.

Bedreigingen

Bedreigingen

- Er resten nog enkele juridische uitvoeringsvragen die goed zullen moeten ingevuld, anders is er het risico dat vanwege onhandige detailuitwerkingen uiteindelijk de hele NSL-programmering onder druk komt te staan. De discussie over de goede omschrijving van het project in het NSL is hier een voorbeeld van.
- De monitoring moet overeind blijven staan als gezamenlijk geaccepteerd instrument voor informatie – niet alleen voor een goede interne afstemming, behoud van gezamenlijkheid – maar ook voor het versterken van het vertrouwen van externe partijen. De monitoring is de pijler die het NSL in de toekomst omhoog houdt. Daar moet niet aan getornd worden, door bijvoorbeeld discussies over metingen en berekeningen.
- De monitoringstool geeft snel inzicht in de luchtkwaliteit situatie maar heeft het karakter van een 'black box' voor niet-ingewijden. Uit de interviews komt naar voren dat de betrokken partijen erkennen dat het inhoudelijk gezien prettig kan zijn om inzicht te hebben in hoe de monitoringstool werkt. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het feit dat de monitoring te ingewikkeld is voor de non-expert om te begrijpen, echt nog extra aandacht verdient.
- Het achteraf nemen van maatregelen blijkt in praktische zin een ingewikkelde opgave. Vaak zijn de mogelijkheden om achteraf nog maatregelen te nemen zeer beperkt.
- Het is de vraag of de kleinere gemeenten voldoende zijn aangehaakt bij de NSL benadering. Het blijkt dat de grotere gemeenten goed in de gaten hebben dat bijvoorbeeld het nemen van maatregelen noodzakelijk is, maar de vraag kan gesteld worden of dit ook bij de kleinere gemeenten goed is doorgedrongen.
- Nederland kent een bestuurscultuur waarin veel wordt 'gepolderd', maar waarin vaak weinig commitment bestaat voor langjarige zaken. Het NSL speelt echter over een langere periode. Wanneer de aandacht voor het NSL op politiek-bestuurlijk niveau verdwijnt, kan het NSL onder druk komen te staan.

Box 4.4: Bedreigingen genoemd in de SWOT analyse in het vorige rapport.

Hoewel in de vorige SWOT-analyse (box 4.4) nog werd gewezen op juridische onzekerheden, komen die in deze interviewronde niet meer naar voren. De Raad van State heeft de programma-aanpak in het luchtkwaliteitsdossier geaccepteerd. Daarbij geeft het tevens geeft ruimte voor verbeteringen. De Raad accepteert dat het programma niet vanaf het begin perfect is, maar gaat er vanuit dat met behulp van de monitoring continu verbeterlagen zullen worden doorgevoerd. Hiermee lijkt vrijwel alle juridische onzekerheid te zijn weggenomen. Toch beseffen alle partijen terdege, dat 'de inhoud zich nu moet gaan bewijzen'. Er moet op basis van daadwerkelijke ontwikkelingen in de praktijk worden aangetoond dat het realistisch is dat de normen fijn stof in 2011 en stikstofdioxide in 2015 gehaald zijn. Onverwachte tegenvallers zoals

die naar voren kwamen in het monitoringsrapport van 2010 zetten de betrokken partijen wat dat betreft weer op scherp.

Het karakter van de monitoringtool is niet veranderd. Het is een ingewikkeld model waarin verschillende componenten op elkaar ingrijpen. Dit maakt het een complex model. Slechts weinigen begrijpen wat er exact gebeurt tussen in- en uitvoer van de verkeersgegevens. Toch wordt geaccepteerd dat dit de manier is om te monitoren. De discussie over bijvoorbeeld meten versus berekenen lijkt te zijn geluwd. Hoewel het procesmatig een moeizaam jaar was, staat de tool niet ter discussie. Er is enkel discussie geweest over de interpretatie en presentatie van de uitkomsten. Aan de verschillende rollen en verantwoordelijkheden tijdens het monitoringsproces zal in navolgende edities meer aandacht moeten worden besteed.

Ten slotte lijkt het laatste punt in de SWOT analyse, dat er in Nederland een bestuurscultuur bestaat met weinig aandacht voor langjarige zaken, ook in het geval van het NSL op te gaan. Nadat de resultaten in het monitoringsrapport 2010 bekend werden gemaakt, werd actie vanuit de NSL-partners verwacht. Het werd duidelijk dat op sommige locaties structurele overschrijdingen zouden blijven bestaan. Om dit te voorkomen en ervoor te zorgen dat overal tijdig de grenswaarden worden gehaald waren aanvullende maatregelen noodzakelijk. Dit bleek echter moeilijk te realiseren. Het lijkt alsof men op politiek-bestuurlijk vlak denkt dat met de vaststelling van het programma het luchtkwaliteitsprobleem is opgelost. Luchtkwaliteit staat lager op de politieke agenda. Hoewel er uiteindelijk aanvullende maatregelen vanuit het rijk zijn genomen, bleek dit een moeilijk proces.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Er is veel gebeurd in de afgelopen periode. Een belangrijke ontwikkeling was de vaststelling dat het NSL voldoet als onderbouwing op het gebied van luchtkwaliteit binnen ruimtelijke en infrastructurele projecten. De Raad van State heeft het NSL 'omarmd'. Het programma heeft tot dusver in 28 zaken succesvol als onderbouwing gefungeerd. Een andere belangrijk issue was de eerste monitoringsronde. Deze verliep niet zoals gepland. Er was sprake van een verstoorde procesgang en uitloop op de planning. Echter, de betrokken partijen hebben dit allen geaccepteerd. Het eerste monitoringsjaar wordt door iedereen beschouwd als een leerjaar. Het proces is uitvoering geëvalueerd en verbeteringen worden doorgevoerd.

In tegenstelling tot het proces, was men minder blij met de uitkomsten van de monitoringsronde. In de berekening van de achtergrondconcentraties zijn door het Planbureau voor de Leefomgeving vernieuwde inzichten meegenomen over de werking van motoren met een Euro III, IV en V-normering. Deze bleken in de praktijk meer stikstof uit te stoten dan op basis van laboratoriumstudies werd aangenomen. Hierdoor waren de ramingen met betrekking tot stikstofdioxide flink hoger, hetgeen overal voor meer en bovendien zwaardere overschrijdingen zorgde. Op sommige stedelijke locaties komt de uitstoot van stikstofdioxide zelfs tot 8 microgram boven de norm. In het algemeen kregen de vier grote steden te maken met een verslechtering ten opzichte van 2009. Ze concludeerden dat deze knelpunten onmogelijk eigenstandig waren op te lossen. Aanvullende maatregelen vanuit het rijk waren vereist. Het nemen van aanvullende maatregelen is echter een lastig proces. Dat heeft voor een deel te maken met het wegvallen van Anders Betalen voor Mobiliteit. Het effect van de kilometerheffing is gecompenseerd met een reserve-maatregel. Dit was echter nog ten tijde van het vorige

kabinet. Nadat vervolgens de monitoring tegenvallende resultaten liet zien, kon de reservemaatregel, het stimuleren van de aanschaf van een vrachtwagen of dieselauto met een Euro VI normering, niet meer worden ingezet. Om de regio tegemoet te komen moest er naar andere maatregelen worden gezocht. Deze is uiteindelijk gevonden in het stimuleren van de aanschaf van taxi's en bestelauto's met een motor met een Euro VI-norm. Motoren met deze normering zijn weer een slag schoner en stoten dus minder stikstofdioxide uit.

In combinatie met maatregelen die buiten het NSL om worden genomen en maatregelen die vanuit de regio worden genomen moet dit ervoor zorgen dat straks, in 2015, overal aan de norm wordt voldaan. Interviews maken echter duidelijk dat dit spannend gaat worden. Dat overal aan de norm wordt voldaan is nog geen gedane zaak. Het zal er om spannen. Op basis van de dalende algemene trend wordt wel de verwachting uitgesproken dat uiteindelijk bijna overal aan de norm wordt voldaan, maar in de periode tot 2015 zullen wellicht hardnekkige knelpunten blijven bestaan. Aan de ene kant worden hierover zorgen uitgesproken. Uit de interviews komt naar voren dat er onzekerheid bestaat welke mogelijke juridische consequenties dit kan hebben. Aan de andere kant lijkt het de betrokken ook juist scherp te houden. Omdat er knelpunten blijven bestaan worden de overleggen nu goed bezocht. Wanneer dit niet het geval is zal minder vaak overleg nodig zijn en kan het gevoel van samenwerking minder worden. De programma aanpak lijkt deze intrinsieke tegenstelling nodig te hebben om succesvol te zijn.

Hoewel er genoeg op- en aanmerkingen op het NSL zijn, wordt het voorlopig door alle partners als een succes beschouwd. Iedereen lijkt tevreden met hetgeen wat is tot dusver is bewerkstelligd. Tegelijkertijd wordt dit succes op een paradoxale manier ook weer als mogelijke bedreiging gezien. De uitvoering van de maatregelen verloopt voorspoedig. Daardoor bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat bij een grote organisatie als Rijkswaterstaat bij niet direct betrokkenen van de radar verdwijnt. In het geval van de politiek is dit gevaar zeker nadrukkelijk aanwezig. Wat dat betreft merken de verschillende partners al dat luchtkwaliteit is gedaald op de politieke agenda zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau. Het realiseren van aanvullende maatregelen die extra financiële inspanning vragen is moeilijk. Dit heeft er ook mee te maken dat meeste maatregelen al genomen zijn. De mogelijkheden raken zo langzamerhand uitgeput. Wat rest zijn veelal ingrijpende, verkeersbeperkende maatregelen, waarbij luchtkwaliteitsbelangen moeten worden afgewogen tegen economische belangen. Om dit soort fundamentele maatregelen te nemen ontbreekt momenteel het politiek draagvlak.

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat luchtkwaliteit en het NSL op de politieke agenda blijven staan. Een groot deel van het succes van het NSL zit in het feit dat met het programma gezamenlijke maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dit succes is behaald met de vaststelling van het programma. Hiermee wordt het luchtkwaliteitsprobleem opgelost. Doordat het programma alleen nog maar hoeft te worden uitgevoerd, is luchtkwaliteit vervolgens lager geprioriteerd op de politieke agenda. Toch laat dit rapport zien dat ook de implementatie van het programma nog steeds politieke aandacht vereist.
- Zoek naar uitbreiding van de middelen om luchtkwaliteit onder de aandacht te brengen. Zorg ervoor dat luchtkwaliteit een onderwerp van discussie blijft. Er moet worden voorkomen dat enkel maatregelen worden genomen wanneer de situatie echt nijpend wordt en het wellicht te laat is om nog tijdig de normen te halen.

- Hierin moet men een delicate balans vinden. Het programma moet 'spannend' blijven. Als het te goed gaat loopt het het risico om bij niet-direct betrokkenen van de radar te verdwijnen. Zeker in de huidige tijd waarin bij de overheid bezuinigingen worden doorgevoerd, bestaat daardoor het risico vooral in organisatorische zin verkeerde keuzes kunnen worden gemaakt.
- Als kritieke succesfactor wordt in de interviews onderling vertrouwen genoemd. Dit bestaat momenteel tussen de verschillende personen op ambtelijk niveau. Zorg ervoor dat dit behouden blijft. Gezamenlijk moet de sfeer van het NSL worden hoog gehouden. Het idee 'dat we het met z'n allen doen' moet behouden blijven.
- Het netwerk van betrokken personen is hecht. Dat is een belangrijke kracht van het NSL. Op ambtelijk niveau kan iedereen het goed met elkaar vinden. Dit netwerk moet behouden blijven. Zorg daarvoor. Bovendien kan naar mogelijkheden worden gezocht om dit verder te verstevigen en uit te breiden. Daarbij moet wel worden gezorgd dat het netwerk geen groep op zichzelf wordt, die los van de organisatie komt te staan.
- Een mogelijkheid die kan worden aangewend om het netwerk te verstevigen is het bieden van een structuur waarbinnen met praktische informatie met elkaar kan uitwisselen. Momenteel gebeurt dit ad hoc, enkel als de situatie daar om vraagt. Het faciliteren van een dergelijke informatiestructuur kan de zoektocht naar te nemen maatregelen vergemakkelijken en bovendien geeft het de mogelijkheid om synergie tussen de verschillende maatregelen van de NSL-partners te bewerkstelligen.
- De laatste aanbeveling heeft betrekking op het monitoringsproces en de presentatie. In de interviews kwam naar voren dat met name over dit laatste punt discussies zijn geweest tussen de partners. Wellicht dat een verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen die monitoren discussie hierover in de toekomst kan voorkomen.

Bijlage A: Literatuurlijst

Literatuur

- Brief G4-rekenkamers (2011), “Onderzoek G4-rekenkamers naar luchtkwaliteitsbeleid”. Te verkrijgen via: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=13092>
- Brief Interprovinciaal Overleg (2011), “Aanpak knelpunten luchtkwaliteit”. Te verkrijgen via: http://www.ipo.nl/sites/default/files/documents/mil_04799.pdf
- Brief Ministerie Infrastructuur en Milieu (2010), “Monitoringsrapport NSL”. Te verkrijgen via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtkwaliteit/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/11/24/monitoringsrapport-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit-nsl-begeleidende-brief.html>
- Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011a), “Beleidsbrief Eenvoudig Beter. Te verkrijgen via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/28/beleidsbrief-eenvoudig-beter.html>
- Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011b), “Landelijk uitrol snelheidsverhoging”. Te verkrijgen via: http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Kamerbrief%20Landelijke%20uitrol%20snelheidsverhoging_tcm174-311482.pdf
- Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011c), “Beantwoording brief ‘Gezamenlijke aanpak knelpunten stikstofdioxide (NO2)’”. Te verkrijgen via: www.rijksoverheid.nl/.../brief...gezamenlijke-aanpak-knelpunten...
- Brief Vereniging Nederlandse Gemeenten (2011), “Gezamenlijke aanpak knelpunten stikstofdioxide (NO2)”. Te verkrijgen via: http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2011_overig/Kabinet_BAMM-U201101147.pdf
- Busscher, T., T. Tillema en J. Arts (2010), “De programmatische aanpak nader bekeken: Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit”. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.
- Davison, S.M. en B. Wester (2009) “Draaiboek Monitoring NSL: Handreiking voor lokale en regionale overheden”. DCMR: Schiedam.
- DHV (2010) “Evaluatie NSL monitoring: Bevindingen en verbeterpunten NSL-monitoring 2010”. DHV, Amersfoort.
- Hoogerbrugge, R., L. Nguyen, J. Wessling, A. Snijder, Y. Stokkermans, J. Visser en S. Van der Zee (2011), “Trends in PM10- en NO2-concentraties; een gezamenlijke trendanalyse van de meetstations beheerd door RIVM, DCMR en GGD Amsterdam”. *Tijdschrift Lucht*. April 2011, (2), pp. 23-27.
- Liamputtong, P. en D. Ezzy (2005), “Qualitative Research Methods”. Oxford University Press: Oxford.
- Ligterink, N., R. de Lange, R. Vermeulen en H. Dekker (2009), “On-road NOx emissions of Euro-V trucks”. TNO Science and Industry: Delft.
- Mandell, M. (1994), “Managing interdependencies through program structures”, *The American Review of Public Administration*. (24)1, pp. 99-121

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009), “*Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*”. Ministerie van VROM: Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011d) *Aanpak fijn stof bij veehouderijen*. Te verkrijgen via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtkwaliteit/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/12/20/aanpak-fijnstof-bij-veehouderijen.html>
- OpdenKamp Adviesgroep (2008) “*Uitwerking Protocol Monitoring NSL: rapport*”. Den Haag.
- Pellegrinelli, S. (2011), “Project or programme: what is in the name?”. *International Journal of Project Management*. (29)2, pp. 232-240.
- Rekenkamer Amsterdam (2011,) “*Luchtkwaliteit in Amsterdam*”. Rekenkamer Amsterdam: Amsterdam
- Rekenkamer Den Haag (2011), “*Luchtkwaliteit in de stad*”. Rekenkamer Den Haag: Den Haag.
- Rekenkamer Rotterdam (2011), “*Een slag in de lucht: Effecten van beleid luchtkwaliteit*”. Rekenkamer Rotterdam: Rotterdam
- Rekenkamer Utrecht (2011), “*Geen vuiltje aan de lucht: Een onderzoek naar de aanpak luchtkwaliteit van de gemeente Utrecht*”, Rekenkamer Utrecht: Utrecht
- Velders, G.J.M., J.M.M. Aben, H.S.M.A. Diederer, E. Drissen, G.P. Geilenkirchen, B.A. Jimmink, A.F. Koekoek, R.B.A. Koelemeijer, J. Matthijsen, C.J. Peek, F.J.A. van Rijn en W.J. de Vries (2010) “*Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland; Rapportage 2010*”. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag/Bilthoven.
- Wesseling, J. en R. Beijk (2010), “*Nulmeting van het NSL-monitoringsprogramma : Analyse van de uitgangssituatie van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*”. RIVM: Bilthoven.

Kranten

- Trouw, 21-6-11. “Grote steden dreigen luchtnorm niet te halen”. Te verkrijgen via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/2455345/2011/06/21/Grote-steden-dreigen-luchtnorm-niet-te-halen.dhtml>

Websites

- www.raadvanstate.nl, bezocht op 6 december 2012

Bijlage B: Lijst geïnterviewde personen

Gemeente Amsterdam:

Harry van Bergen

Gemeente Rotterdam

Mirna Hensen

Janine Jansen

Gemeente Utrecht

Bertien Oude Grootte Beverborg

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Rogier van Luxemburg

Provincie Zuid-Holland

Beate Arends

Provincie Noord-Brabant

Edwin Weijtmans

Interprovinciaal Overleg

Joyce Klink

Rijkswaterstaat

Marko Ludeking

Ministerie Infrastructuur en Milieu

Lysander Lantain

Anneke Havinga

Ploum, Lodder en Princen

Cornelis van der Sluis

Loyens en Loeff

Remco Bäcker